Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Visie Open Overheid

Datum	September 2013
Status	Definitief

Inhoudsopgave

Opmerking vooraf…

Nederland heeft zich aangesloten bij het Open Government Partnership(OGP), het wereldwijde initiatief om overheden beter te laten functioneren door openheid. Dat betekent meer transparantie over overheidsactiviteiten, open staan voor initiatieven uit de samenleving, verantwoording afleggen en het inzetten van innovatieve technologieën. Alle deelnemers aan het Open Government Partnership schrijven een visie en een actieplan. Deze visie op Open Overheid, opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in dialoog met maatschappelijke organisaties en andere overheidsinstanties, geeft aan waarom werken aan een Open overheid van belang is. Het geeft weer waaraan zowel de overheid als partijen buiten de overheid vorm en inhoud willen geven en wat voor de Nederlandse context de kern is waar het om gaat. Bij de visie hoort een actieplan voor de komende twee jaar. Met het actieplan maken overheden en organisaties buiten de overheid de concrete stappen op korte termijn duidelijk. Het actieplan is complementair aan deze visie.
Visie en actieplan zijn tot stand gekomen dankzij de denkkracht vanuit de samenleving. De visie en het actieplan zijn daarom op verschillende momenten aan diverse partijen voorgelegd. Ook werd een panelonderzoek onder burgers georganiseerd. Overduidelijk bleek dat deze zoektocht naar kansen voor een open overheid niet bij nul begint, maar aansluit op een beweging die al enkele jaren gaande is en die steeds sterker wordt.

Het OGP richt zich op een aantal speerpunten waar in de Nederlandse context al veel aandacht voor is en dus ook minder aanvullende aandacht vragen. Te denken valt aan onderwerpen als integriteit en kwaliteit van dienstverlening. In hoofdstuk 2 wordt een korte beschrijving gegeven van de stand van zaken. Voor de Nederlandse invulling van visie en actieplan Open Overheid is daarom gezocht naar een invalshoek waarbij acties daadwerkelijk toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de huidige praktijk.
De informatierelatie tussen de overheid en de samenleving is een onderwerp dat momenteel kritische aandacht krijgt (verkenning 2012) . Hoewel actieve openbaarheid in de basis mogelijk is, blijkt het in de praktijk slechts beperkt tot stand te komen. Dit dan ook het focuspunt geworden in de Nederlandse visie en actieplan voor het Open Government Partnership.

Openbaarheid door de overheid is ook het thema van het advies van de Raad voor het openbaar bestuur: Gij zult openbaar maken. Gezien de grote overeenkomst met het traject rondom open overheid is besloten dat deze visie tevens de kabinetsreactie omvat op het Rob-advies. In de bijlage wordt de koppeling gelegd met het advies van de Rob en wordt verwezen naar de specifieke acties die ingaan op de aanbevelingen van de Rob.
Een van de leerpunten uit het consultatietraject is dat openheid een onderwerp is dat niet ontstaat door mooie vergezichten en ambitieuze visies alleen. Voor het realiseren van een open overheid moeten fundamentele vraagstukken worden beantwoord. Maar openheid ontstaat ook heel praktisch door gewoon te doen en te experimenteren, waarbij ideeën en leerervaringen klein beginnen en langzaam kunnen uitgroeien tot nieuwe werkwijzen en inzichten. Het is de bedoeling dat visie en actieplan de

komende twee jaar zowel overheid als samenleving inspireert om op vele terreinen te experimenteren en te leren van openheid. Het kabinet zal de komende twee jaar het zoeken naar antwoorden op de dilemma's die hierbij aan de orde komen ondersteunen, en uiteraard ervoor zorgen dat de leerervaringen met openheid worden verspreid. Naar aanleiding van de resultaten van de acties opgenomen in het actieplan en aan de hand van de opgedane leerervaringen zal worden bekeken wat een goed vervolg is na deze twee jaar. Dit mede naar aanleiding van een maatschappelijke kosten baten analyse die parallel aan de activiteiten zal worden uitgevoerd.

1 Inleiding, waarom open overheid?

Het regeerakkoord bevat ook een aantal ingrijpende hervormingen voor een nieuwe organisatie van het openbaar bestuur in ons land. Het huis van Thorbecke is gebouwd in een tijd dat Nederland ongeveer drie miljoen inwoners telde en ook in veel andere opzichten compleet verschilde van de huidige samenleving. Dit kabinet is van mening dat we er verstandig aan doen het bouwwerk stap voor stap aan te passen aan de huidige netwerk- en informatiesamenleving, aan de nieuwe financiële realiteit [...].

Dit is geschreven in het regeerakkoord van 2012. De huidige netwerk- en informatiesamenleving heeft invloed op het functioneren van de overheid. De relatie tussen overheid en burgers ontwikkelt zich en wordt steeds minder hiërarchisch. De maatschappij wordt steeds meer een netwerk waarin burgers eigen initiatieven ontplooien en de overheid is één van de schakels in dit netwerk. Burgers willen steeds meer meebeslissen en meedenken over het beleid en daarbij is een goede informatiepositie cruciaal.
In deze omslag spelen openheid, openbaarheid en bejegening een belangrijke rol.
Technologieontwikkelingen versterkt de ontwikkeling naar een vernetwerkte informatiemaatschappij . Er is steeds meer (digitale) informatie die aan elkaar verbonden wordt waardoor nieuwe inzichten en toepassingen ontstaan. De overheid is hierin een belangrijke informatieleverancier én gebruiker.

De ontwikkeling naar meer openheid blijkt, gezien de grote groei van het OGP, een mondiale ontwikkeling te zijn. De ontwikkeling naar meer openheid heeft invloed op de rol en werkwijze van de overheid binnen de samenleving en raakt bestaande juridische afspraken en informatiekundige uitgangspunten.
De Nederlandse overheid ziet veel kansen voor een meer Open Overheid. Op verschillende terreinen zijn al stappen gezet om meer openheid te realiseren. In dit kader is de Nederlandse regering zeer verheugd over het Open Government Partnership (OGP) en heeft zich met dit internationale netwerk gebonden aan het opstellen van een actieplan om meer openheid in de publieke sector te realiseren, en hierover in gesprek te gaan met de samenleving. De vorming van een beweging als het Open Government Partnership en de snelle groei van dit partnerschap (binnen een jaar naar 55 landen) laat zien dat wereldwijd bij overheden het besef groeit dat overheden aansluiting moeten zoeken bij de beweging naar meer openheid in de samenleving.

1.1 Gemeenschappelijke oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken

Nederland wordt geconfronteerd met een aantal serieuze uitdagingen in de vorm van lage groei van de productiviteit, een behoefte aan meer efficiëntie en innovatie, bezuinigingen en steeds hogere verwachtingen van publieke diensten. Aan de andere kant zijn veel burgers en bedrijven bereid om eigen initiatief te nemen. In deze situatie kan worden geprofiteerd van het feit dat veel burgers en bedrijven willen bijdragen met ideeën en een actieve rol willen spelen bij het vinden van oplossingen en de uitvoering daarvan. Deze ontwikkelingen bieden kansen die verstrekt worden door de inzet van nieuwe technologie. Deze kansen hebben onder meer betrekking op efficiënter werken en hernieuwde groei en welvaart..

Burgers organiseren zich in toenemende mate los van de traditionele instituties. De mogelijkheden voor centrale sturing en controle door de overheid zijn in deze nieuwe maatschappelijke ordening aanzienlijk afgenomen. Binnen de netwerksamenleving zijn overheden veel meerpartner bij uitoefening van publieke taken en bevoegdheden. Er ontstaat behoefte aan een herdefiniëring van de relatie tussen de burger en de overheid. In het rapport *Vertrouwen in burgers*[1] pleit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor *een doe-democratie* waarbij burgers actief betrokken worden. De samenleving bestaat uit steeds meer netwerken. De Nederlandse School voor Openbaar bestuur (NSOB) beschrijft dat in *De Boom en het Rizoom*[2]dat de samenleving steeds meer uit netwerken bestaat. Dit heeft ook gevolgen voor de inrichting van bestuur dat meer horizontaal wordt dan verticaal. Dit heeft gevolgen voor de informatierelatie tussen burger en overheid. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) schrijft dat een horizontale inrichting van ons bestuur ook gevolgen heeft voor de openbaarheid: wanneer men hecht aan het versterken van de verbinding tussen de overheid en de burgers, ligt het voor de hand om een groter gewicht toe te kennen aan de actieve openbaarheid dan tot dusver in praktijk wordt gebracht[3]. Burgers moeten in een vroeg stadium van beleidsvorming goed geïnformeerd worden en ruimte krijgen om te participeren[4].

De WRR constateert in zijn advies Vertrouwen in Burgers dat het overheidsbeleid met betrekking tot burger betrokkenheid kan worden verbeterd. Tegelijkertijd met deze visie op de open overheid formuleert het kabinet een reactie op het WRR rapport over de doe-democratie. In die reactie constateert het kabinet dat niet alleen die adviezen en oproepen aanleiding vormen tot een reactie, maar is het vooral ook de beweging in de samenleving die de overheid prikkelt tot ondersteuning, andere rollen en andere vormen van samenwerking.

Het Kabinetsstandpunt over doe-democratie ter bevordering van een vitale samenleving presenteert een begin van de versnellingsagenda die van het kabinet wordt gevraagd.. Een overheid die actief burgerschap waardeert, moet in het eigen handelen de burgers serieus nemen.
Een open benadering van ideeën uit de samenleving vergt vaak een andere houding en werkwijze. Ambtenaren moeten zich daarvoor gesteund voelen door leidinggevenden, zo blijkt uit een te publiceren

---

1 WRR rapport 88 2012 Vertrouwen in burgers
2 NSOB in opdracht van Ministerie van VROM 2010 – De Boom en het Rizoom, overheidssturing in een netwerksamenleving
3 Raad voor het openbaar bestuur- Gij zult openbaar maken (2012), p.30
4 Raad voor het openbaar bestuur - Gij zult Openbaar maken, Naar een volwassen omgang met overheids informatie (2012)

onderzoek door bureau Emma met de veelzeggende titel "de uitzondering op de regel" over ambtenaren in de openbaarheid[5]. Overheden zijn in de kern verticaal gerichte organisaties: ambtenaren werken voor de samenleving, maar in opdracht van de minister. Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid kan er terughoudendheid bestaan om al in een vroeg stadium van gedachten te wisselen met belanghebbenden. Om de trend tot meer horizontalisering door te laten zetten, is een cultuurverandering nodig die door de politieke en ambtelijke top wordt ondersteund of in gang gezet, en openlijk wordt gewaardeerd.

1.2 Kernwaarde van de democratische rechtsstaat

Transparantie en openheid van de overheid is een voorwaarde voor burgers om de overheid en haar activiteiten in de publieke sector te kunnen bewaken en te controleren. De Amerikaan Louis Brandeis refereerde aan het voorkomen van corruptie en fraude toen hij stelde dat "Sunlight is the best disinfectant. Openbaarheid heeft een reinigende werking.

In het advies, *Gij zult openbaar maken*, analyseert de Rob openbaarheid als één van de belangrijkste randvoorwaarden voor betekenisvolle verbindingen tussen de verticale en de horizontale wereld. De Raad bestrijkt daarbij een breder terrein dan alleen het functioneren van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en kijkt vooral ook naar de transparantie van politieke besluitvormingsprocessen. Voor een moderne democratie is het nodig dat burgers en andere partijen goede en snelle toegang hebben tot openbare overheidsinformatie. In de netwerk- en informatiesamenleving is sprake van meer gelijkwaardigheid tussen overheid, burger en bedrijf. Het advies stelt de vraag centraal of het openbaar bestuur, dat wil zeggen politici en ambtenaren, gegeven de combinatie van burgerautonomie en de beschikbare technologie, wel in voldoende mate tegemoet komt aan de verwachtingen en mogelijkheden van burgers in deze tijd. Transparantie wordt door burgers beschouwd als een vanzelfsprekendheid. De overheid dient niet transparant te zijn 'omdat het moet', maar omdat zij dat in de context van de democratische rechtstaat van nature is. Transparantie is daarmee een wezenskenmerk van de overheid, een conditio sine qua non om het vertrouwen in de overheid te bevorderen[6].

Als is vastgesteld dat informatie openbaar is, betekent dat echter niet dat overheidsinstellingen al die informatie ook direct actief beschikbaar stellen. Vaststellen dat de beschikbare technologie voorhanden is om informatie pro actief beschikbaar te maken betekent niet dat die direct wordt toegepast. Naast infrastructurele veranderingen, vergt dit mogelijk ook verandering in wetgeving en cultuur. Soms is openbare informatie als het ware verweven met niet-openbare informatie. Ook dat onderscheid kan in veel gevallen in ontwerpprincipes worden vastgelegd. De huidige informatiesystemen maken nog onvoldoende gebruik van de technologische mogelijkheden, maar aanpassingen hebben forse consequenties voor de werkwijze en brengen grote investeringen met zich mee.

---

[5] *Emma communicatie ism universiteit van Amsterdam – De uitzondering op de regel, over ambtenaren in de openbaarheid, (http://www.emmacommunicatie.nl/art/uploads/files/20130611%20De%20uitzondering%20op%20de%20regel%20-%20definitief%20-%20high.pdf)*

[6] *Raad voor het openbaar bestuur - Gij zult Openbaar maken, Naar een volwassen omgang met overheids informatie (2012) p. 32*

Daarom moet nu worden uitgewerkt welke ontwerpprincipes in de toekomst moeten worden toegepast om bij geplande vernieuwing of aanpassing van informatiesystemen actieve openbaarmaking eenvoudiger te maken. Zodoende worden onnodige kosten voorkomen.

Ook de Tweede Kamer constateert in de motie Voortman[7] dat goede en snelle toegang tot overheidsinformatie essentieel is in een moderne democratie en verzoekt de regering het principe dat de burger in beginsel toegang heeft tot overheidsinformatie, *openbaar tenzij,* als uitgangspunt te nemen bij de formulering van het actieplan voor het Open Government Partnership. Dit uitgangspunt wordt door het kabinet onderschreven. Alleen zwaarwegende belangen, zoals in de wet verankerd, kunnen reden zijn openbaarheid te beperken.

Digitale technologie creëert bovendien nieuwe mogelijkheden voor het verstrekken van toegang tot informatie en inzicht in processen. De concepten rondom Open Overheid zullen zo veel mogelijk worden verbonden met de ontwikkeling van onze digitale overheid en de inzet van de digitale mogelijkheden. Het gaat bij deze ontwikkeling naar *openbaar tenzij* zowel om de inzet van nieuwe technologie - maar ook zeker om een mentaliteitsverandering in de publieke sector. Deze transitie van de theoretische mogelijkheid naar toepassing in de praktijk vormt in het kader van Open Overheid de grootste uitdaging. Immers, actieve openbaarheid is in de wet geregeld en toch gebeurt het in de praktijk beperkt. *Openbaar tenzij* betekent niet alleen open informatie, maar ook open communicatie en het actief aansluiten op ontwikkelingen in de maatschappij. Hierbij hoort een houding van pro-actief handelen, ook als nog niet alles duidelijk is. Het is beter vooraf pro-actief te zijn dan achteraf in verlegenheid te raken.

1.3 Een veranderende samenleving vraagt een betrokken overheid

Een goede en meer gelijkwaardige verbinding tussen burger en de overheid ontstaat door persoonlijke betrokkenheid, het serieus nemen van burgers en hun belangen, via gelijkwaardigheid en vanuit vertrouwen. Burgers willen weten waar ze aan toe zijn in contacten met de overheid (verwachtingenmanagement) en verwachten ook eerlijke en realistische antwoorden. De RMO toont in *De ingenieur en de buurman* - een rapport over de communicatie rondom de aanleg van de Amsterdamse Noord/Zuidlijn onder andere aan dat het spelen van open kaart een goede strategie is om het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen.[8]

Uit datzelfde rapport blijkt dat open communicatie, ook over zaken die niet goed of anders lopen, uiteindelijk meer begrip kweekt voor de situatie en voor bepaalde beslissingen die worden genomen. Hier hebben zowel burgers als overheid baat bij. Uit ervaringen die zijn opgedaan met het project 'Prettig contact met de overheid' blijkt ook dat besluiten, hoewel soms negatief, eerder op begrip en acceptatie kunnen rekenen als hierover gesprekken hebben plaatsgevonden tussen burger en overheid.

---

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 27

8 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling - De ingenieur en de buurman, Communicatie rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn (2012)

Hier komt nog bij dat de netwerksamenleving met snelle communicatie via sociale media vraagt om snellere en heldere antwoorden en reacties van de overheid. Nieuws, geruchten en verhalen verspreiden zich in rap tempo. Omgekeerd bieden sociale media ook de kans voor de overheid om betrokkenheid en daadkracht te tonen. De overheid moet niet alleen nadenken over de vraag welke informatie wordt ontsloten, maar ook over de manier waarop de informatie vindbaar, begrijpelijk en volledig wordt aangeboden voor de mensen die informatie van de overheid nodig hebben.

1.4 Economische en maatschappelijke waarde van openheid

Meer openheid kan ook zorgen voor opbrengsten en besparingen. Het is de verwachting dat door meer openheid er nieuwe samenwerkingsverbanden gaan ontstaan. Door inzet van open data kunnen burgers en bedrijven innovatieve toepassingen ontwikkelen met overheidsdata (bijvoorbeeld 10.000 scholen, app waarmee ouders scholen kunnen vergelijken op diverse punten). Het is nog onduidelijk hoe groot de markt zal zijn die hierdoor ontstaat, maar duidelijk is wel dat het vrij beschikbaar stellen van data voor economische activiteit zorgt. Maar niet alleen de economische waarde van openheid is van belang. Openheid is ook belangrijk voor maatschappelijke initiatieven waarmee (groepen) burgers maatschappelijke vraagstukken oppakken en sociale ondernemingen starten.
Daarnaast is het de verwachting dat een grotere openheid leidt tot besparingen. Immers, vreemde ogen dwingen. Openheid biedt de mogelijkheid kritisch te kijken naar de eigen werkwijze en bestedingen. In sommige landen (VS en VK) wordt het openen van overheidsbestedingen opgepakt om te controleren of overheidsgeld op de juiste plekken terechtkomt (fraudebestrijding) en om te controleren of de overheid inderdaad geld besteed aan de beleidsambities uit de begroting. In de Nederlandse context ligt momenteel vooral de focus op bezuinigen. Ook bij bezuinigingen kan openheid een rol spelen, bijvoorbeeld door de transparantie van(buurt)budgetten, of trajecten om met burgers te bepalen met welke bezuinigingen de begroting rond kan komen.

Het realiseren van openheid zal echter ook investeringen en kosten met zich meebrengen die in tijden van bezuinigingen niet vanzelfsprekend zijn. Daarom is het belangrijk om stapsgewijs toe te werken naar meer openheid. De acties in het actieplan sluiten daarom ook zoveel mogelijk aan op lopende trajecten. Lopende de uitvoering van deze acties zal worden bekeken welk vervolg hieraan wordt gegeven . Zo wordt in de planning bij actiepunt ‘open by design’ rekening gehouden met de termijnen waarbinnen nieuwe systemen nodig zijn. Door nu in pilots ervaring op te doen en daarmee functionele eisen voor eventuele nieuwe systemen te verzamelen, kan indien aan de orde openheid worden ingebouwd in informatiesystemen wanneer die worden vernieuwd. Door deze aanpak is het risico op onnodige kosten beperkt.

2 Plaatsbepaling Open overheid in Nederland

Voor de visie op open overheid is gekozen om de focus te leggen op de informatierelatie tussen overheid en samenleving, omdat daar de meeste vooruitgang mogelijk is. In deze paragraaf wordt kort beschreven in welke bestaande praktijk de Nederlandse visie en actieplan gepositioneerd moet worden. Duidelijk is dat in de afgelopen jaren veel relevante acties in gang zijn gezet om te komen tot een transparantere overheid en betere dienstverlening aan burgers en bedrijven. Er volgen enkele voorbeelden;

Burgerschap en de Doe-democratie;
Overheidsbreed wordt gewerkt aan het, in het kader van de doe-democratie, beter in positie brengen van burgers en het vergroten van het aansluitingsvermogen van de overheid bij maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap. In de kabinetsnota doe-democratie wordt een versnellingsagenda gepresenteerd waarmee de praktijk van doe-democratie wordt ondersteund en de vitale samenhang meer wordt benut. Tevens worden in de nota veel voorbeelden gepresenteerd om te onderstrepen dat het kabinet hier aansluit op een krachtige ontwikkeling in de samenleving.

eOverheid;
Nederland scoort hoog in een wereldwijd onderzoek van de Verenigde Naties in 2012 naar de stand van zaken in 'eGovernment'[9]. Zodoende kunnen burgers en ondernemers laagdrempelig en zoveel mogelijk digitaal diensten afnemen en kan steeds meer overheidsdata (zoals basisregistraties) door overheidsorganisaties onderling worden hergebruikt. Als gevolg daarvan zijn aanzienlijke kostenbesparingen en efficiëntieverbeteringen gerealiseerd. Het kabinet heeft daarnaast bepaald dat burgers en bedrijven in 2017 zaken die ze met de overheid doen, digitaal kunnen afhandelen. Dit is uitgewerkt in de Visiebrief digitaal 2017 en wordt uitgewerkt in de roadmap .

Vermindering regeldruk;
De afgelopen jaren is ingezet op vermindering van regeldruk voor zowel burgers als bedrijven. Het kost tijd, energie en geld om zaken te doen met de overheid. Vermindering van regeldruk richt zich op merkbare verbeteringen in het doorlopen van procedures en betere uitwisseling van gegevens tussen overheden zodat burgers niet meer telkens dezelfde data hoeven aan te leveren. De Kabinetsbrief Goed Geregeld zet uiteen welke activiteiten hiervoor op stapel staan.

---

[9] *http://www.un.org/en/development/desa/publications/connecting-governments-to-citizens.html*

Open rechtssysteem;

Het Nederlandse rechtssysteem behoort tot de best functionerende en meest democratische ter wereld. Dit blijkt uit de op 28 oktober 2012 verschenen *Rule of Law Index,* een wereldwijde vergelijking van 97 nationale rechtsstelsels door de non-profit organisatie World Justice Project[10.] Nederland scoort in de index extra hoog op het functioneren van het civiele recht en de transparantie van de regering. Op beide onderdelen eindigt Nederland als tweede van de 97 rechtsstelsels.

De Code goed openbaar bestuur;

De Code goed openbaar bestuur[11] beschrijft hoe een overheidsbestuur hoort te werken. Zo weten burgers wat zij van de overheid kunnen verwachten. Bijna alle besturen van het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en politie werken sinds 2009 via de code goed openbaar bestuur.

De Code Maatschappelijke participatie[12].

In het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) kader is de Code Maatschappelijke participatie ontwikkeld, die tevens in andere kaders benut kan worden. De Code Maatschappelijke Participatie omschrijft maatschappelijke participatie als de deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het beleid- en besluitvormingsproces, oftewel het planproces. Het zoeken naar en inbrengen van initiatieven is hier onderdeel van. Maatschappelijke initiatieven zijn, in het kader van deze code, alternatieven, varianten en suggesties voor een project. Participatie is nodig om informatie en kennis met partijen uit de maatschappij te delen, partijen te consulteren en open te staan voor inbreng en initiatieven uit de samenleving. De Code is een belangrijk instrument, naast een aantal andere, om de omgang met de energieke samenleving vorm te geven.

Integriteitsbeleid

De Nederlandse overheid heeft een actief integriteitsbeleid dat continue aandacht krijgt. Het integriteitsbeleid is schriftelijk vastgelegd en maakt onderdeel uit van het personeelsbeleid. Daarnaast verbiedt de wet normering topinkomens dat bestuurders in de (semi)publieke sector meer verdienen dan 130 procent van het ministerssalaris. Voor medewerkers (bijvoorbeeld niet-bestuurders) geldt geen verbod, maar instanties zijn wel verplicht deze salarissen openbaar te maken. Door de verplichting nevenfuncties te melden en te publiceren wordt belangenverstrengeling voorkomen.

Internetconsultatie;

Burgers, bedrijven en instellingen krijgen door internetconsultatie informatie over voorgenomen wetgeving. Ook over beleidsnota’s worden internetconsultaties uitgevoerd. Deelnemers kunnen suggesties doen om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van deze voorstellen te verbeteren.

---

10 The World Justice project: http://worldjusticeproject.org/

[11] De Code goed openbaar bestuur: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/documenten-en-publicaties/brochures/2009/06/23/brochure-nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur.html

[12] De Minister van IenM heeft onlangs een Code Maatschappelijke Participatie uitgebracht (TK 2012-13, 29.385, nr. 75), met daarin spelregels voor de omgang met maatschappelijke initiatieven. De Code is van toepassing op alle projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport(MIRT). Daarnaast kan de Code worden toegepast in beleidsvorming en door andere overheden.

Met behulp van internetconsultatie vergroot het kabinet de transparantie van het wetgevingsproces, verbetert het de mogelijkheden voor publieke deelname en levert het een bijdrage aan de kwaliteit van voorstellen voor wet- en regelgeving.

De Wet elektronische bekendmaking

Op 1 juli 2009 is de Wet Elektronisch Bekendmaking (WEB) inwerking getreden. Daarin wordt onder meer geregeld dat elektronische publicatie), de gedrukte versie van officiële bekendmakingen zal vervangen. Staatscourant, Staatsblad en Tractatenblad verschijnen alleen nog maar in elektronische vorm op www.officielebekendmakingen.nl.

Wet overleg verkeer en waterstaat[13]

Op grond van deze wet vindt in een vroeg stadium van beleidsvorming (van voorheen het ministerie van verkeer en Waterstaat en inmiddels het ministerie van Infrastructuur en Milieu) overleg plaats met betrokkenen bij het beleid van buiten het ministerie. De deelnemers aan het overleg worden goed geïnformeerd en actief uitgenodigd om inbreng te leveren aan beleidsvraagstukken.

Rijksoverheid.nl

Sinds enkele jaren is alle informatie van de Rijksoverheid op de website Rijksoverheid.nl geconcentreerd. De websites van de verschillende ministeries zijn daarmee verdwenen. Met de ontwikkeling van één gemeenschappelijke website wordt het gemak van internetgebruikers voorop gesteld

Open standaarden;

Het kabinet stelt via de Digitale Agenda.nl en i-NUP open standaarden als norm. Voor de (semi-) publieke sector beheert Forum Standaardisatie sinds 2009 een lijst met open standaarden waarvoor 'pas toe of leg uit' geldt. Open standaarden zorgen voor soepelere digitale communicatie tussen overheden onderling en ook tussen overheid, bedrijven en burgers. Tegelijkertijd zorgen open standaarden ervoor dat keuzevrijheid is geborgd, doordat zij naar hun aard niet software-specifiek zijn en door iedere ICT-leverancier kunnen worden ingebouwd. Een en ander leidt tot kwalitatief hoogwaardige en kostenefficiënte informatie-uitwisseling door en met de overheid.

Open data

Vanwege de positieve effecten die het hergebruik van overheidsinformatie kan opleveren, is de Nederlandse overheid er toe overgegaan het hergebruik van openbare overheidsinformatie actief te bevorderen. Op die manier kunnen andere partijen deze informatie gebruiken, verrijken en (op maat) aanbieden aan de maatschappij. Overheidsdata is makkelijk vindbaar via het open data portaal. Daarnaast is een kennisnetwerk open data dat werkt aan het identificeren en verhelpen van barrières om overheidsdata te ontsluiten, op technisch, juridisch en organisatorisch gebied.

---

[13] *Stb. 2012, 35 en Stb. 2012, 231.*

3 Kernelementen van een Open Overheid

De transparante overheid, *de faciliterende overheid* en *de toegankelijke overheid* vormen de drie pijlers van de Nederlandse invulling van Open Overheid en zijn daarmee ook de kapstok voor het actieplan.

3.1 De transparante overheid*: openbare informatie actief beschikbaar*

De overheid laat zien wat ze wel en niet doet en hoe ze werkt. Het gaat hier dan om zowel algemene informatie als informatie specifiek voor de situatie van burgers..Daardoor is de burger in staat om snel en makkelijk zijn weg te vinden binnen het overheidsapparaat. De structuur en de rollen van het overheidsapparaat dienen daarvoor helder te zijn. Daarom wordt informatie over activiteiten, besluitvorming en financiële informatie actief open en beschikbaar gesteld voor het publiek Om (technische) belemmeringen bij hergebruik te voorkomen en om de maatschappelijke waarde van de data te maximaliseren wordt de overheidsdata zo veel als mogelijk gepubliceerd in formaten die voldoen aan open standaarden. Dit sluit aan bij het geldende openstandaarden-beleid van de Nederlandse overheid en daarnaast bij de aangekondigde wijziging van de Europese richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie.[14] De overheid stelt gegevens beschikbaar die door hergebruik kunnen bijdragen aan ontwikkeling van nieuwe diensten. Daarnaast dient het beleids- en wetgevingsproces zo transparant mogelijk te worden, waarbij alle fasen van het beleids- en wetgevingsproces meegenomen worden: beleidsvoorbereiding, implementatie, uitvoering en evaluatie. Burgers willen steeds meer meebeslissen en meedenken over het beleid en daarom is een gelijkwaardige informatiepositie belangrijk Tenslotte gaat het bij goed en verantwoord overheidsbestuur ook om financiële transparantie. Daarbij zal worden onderzocht (of en) hoe budgetten en uitgaven van de overheid beter en actiever beschikbaar kunnen worden gemaakt.

3.2 De faciliterende, samenwerkende overheid*: zoekt partners op in de samenleving om samen maatschappelijke vraagstukken op te lossen*

Burgers en bedrijven worden actief uitgenodigd en gefaciliteerd om samen met of los van de overheid te werken aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken en aan de ontwikkeling van innovatieve toepassingen. Hierbij participeert de burger niet langer alleen bij trajecten van de overheid, maar staat de overheid juist open voor plannen van de burger en faciliteert deze waar mogelijk. De Open Overheid faciliteert en geeft soms haar regierol uit handen en staat open voor de oplossingen. Hiermee vindt er op het gebied van eigenaarschap een verschuiving plaats richting de burger (doe-democratie).
Door gebruik te maken van digitale oplossingen en de uitwisseling van digitale content kan de publieke sector met burgers, maatschappelijk middenveld en bedrijven samen ideeën ontwikkelen, van elkaar leren en samenwerken op verschillende taken.

---

[14] *Zie: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0275&language=NL*

3.3 De toegankelijke overheid: *staat open voor iedereen en werkt plaats- en tijdonafhankelijk*

Open communicatie, dus ook over waar dingen niet goed of anders lopen, is de kern van een toegankelijke overheid. De toegankelijke overheid spant zich in voor vindbare, begrijpelijke, open en eerlijke communicatie en is duidelijk over wat burgers wel en niet kunnen verwachten zodat burgers weten waar ze aan toe zijn als ze zaken doen met de overheid.. De overheid is laagdrempelig en proactief in het verschaffen van informatie over dienstverlening en over veranderingen in de leefomgeving die burgers direct raken. Bovendien laat de overheid aan burgers zien welke gegevens worden gebruikt in welke processen en geeft hen de gelegenheid deze gegevens te corrigeren wanneer nodig. De overheid nodigt uit en zoekt ook via nieuwe manieren en sociale media contact met burgers en werkt op deze manier aan modernisering van de dienstverlening die ondersteund door digitale mogelijkheden steeds vaker plaats en tijdonafhankelijk wordt.

Bijlage: Het advies van de Rob: Gij zult openbaar maken

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) analyseert in het advies 'Gij zult openbaar maken' hoe openbaarheid samenhangt met het vertrouwen van burgers in het democratisch bestuur. De Raad kijkt zowel naar het functioneren van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) als naar de transparantie van politieke besluitvormingsprocessen. De Rob focust in zijn rapport op de waarde van openbaarheid voor de representatieve democratie. Ook vraagt zij aandacht voor de vernetwerkte samenleving, waarbij de raad stelt dat de verticale structuren van de representatieve democratie niet meer passen bij de horizontale lijnen die in de samenleving zijn ontstaan. Door het systematisch en actief openbaar maken van alle informatie van de overheid (uitgezonderd waar geheimhoudingsplicht geldt) krijgen burgers zicht op de werking van overheden en kunnen ze volwaardig participeren. De vraag is hoe overheidsorganisaties zich kunnen aanpassen aan een wereld waarin openheid steeds meer de norm wordt en waarin andere partijen dan de overheid assertiever en interactiever worden. In zijn advies gaat de Rob niet alleen in op het belang van een (andere) wet en op het meer en actief ontsluiten van overheidsinformatie, maar ook op het belang van een cultuur van openbaarheid.

In het advies staat de vraag centraal of politici en ambtenaren in voldoende mate tegemoet komen aan de maatschappelijke verwachtingen en technologische mogelijkheden van burgers in deze tijd. Burgers zijn autonomer dan vroeger en organiseren zich veel minder in hiërarchische structuren. De beschikbare technologie ondersteunt deze netwerken en maakt het mogelijk informatie goed en snel te delen.

Het kabinet kiest in deze visie voor een bredere opvatting dan openbaarheid over het politieke besluitvormingsproces, en spreekt dan ook van openheid. Het kabinet erkent dat openheid over het besluitvormingsproces van belang is voor de legitimiteit van overheidsbesluitvorming en de mogelijkheid om te participeren. De visie richt zich ook op het streven naar openheid over en in totstandkoming en uitvoering van beleid, over de toegankelijkheid van informatie en communicatie uitingen. Een overheid die meer met burgers wil samenwerken en de vitaliteit in de samenleving wil bevorderen moet zorgen dat basisinformatie die zij zelf gebruikt ook voor de samenleving beschikbaar is. En burgers moeten kunnen vinden en begrijpen voor welke zaken ze de overheid kunnen benaderen, welke dienstverlening door de overheid voor hen relevant is, en hoe de overheid omgaat met een vraag. Ook daar, of misschien wel juist daar, ligt een belangrijke sleutel voor de legitimiteit van overheidshandelen door overheidsinformatie.

De technologische mogelijkheden zijn de afgelopen jaren toegenomen, maar worden niet "als vanzelf" toegepast. De verwachting is dat de acties in het actieplan, gecombineerd met de doelstellingen van het kabinet rondom digitaal 2017 en de roadmap die hiertoe in de tweede helft van 2013 zal worden vastgesteld, de basis zullen leggen voor het toepassen van beschikbare technieken voor openbaarheid. Het gaat er om de machine van openbaarheid in gang te zetten en op stoom te houden.

De Rob constateert dat de overheid gebaat is bij een zekere beperking van de openbaarheid van informatie (bijvoorbeeld om compromissen in beslotenheid te kunnen voorbereiden), terwijl anderzijds vanuit horizontaal bestuur geredeneerd juist een pleidooi voor méér openbaarheid van informatie kan worden gehouden. Zonder openbaarheid kunnen burgers geen goed zicht krijgen op de werking van overheden. Laat staan dat zij als actieve burgers volwaardig kunnen participeren in het publieke domein. Vanuit het oogpunt van de legitimiteit van het bestuur is het niet mogelijk om zonder meer voor de ene dan wel de andere benadering te kiezen. Maar wanneer men hecht aan het versterken van de verbinding tussen de overheid en de burgers, ligt het voor de hand om in ieder geval een groter gewicht toe te kennen aan de actieve openbaarheid dan tot dusver in praktijk is gebracht.

De Rob is van mening dat het de plicht is van bestuurders om volksvertegenwoordigers als leden van de controlerende organen maar ook burgers actief toegang tot alle relevante informatie te geven. In de verantwoording over hun beleid richting de volksvertegenwoordiging, moeten bestuurders veel meer en eerder dan nu aangeven over welke feitelijke informatie zij beschikken, welke beleidsalternatieven hen worden aangereikt, over welke ambtelijke adviezen zij beschikken en welke afwegingen zij uiteindelijk hebben gemaakt.

Door meer openheid in de informatievoorziening verandert het politieke spel. De technische beperkingen die er voorheen zorgden dat bestuurders de volksvertegenwoordigers slechts op hoofdlijnen konden informeren zijn weggevallen. Doordat de basis van die informatie, in de vorm van gegevens of adviesrapporten ook beschikbaar komt kunnen volksvertegenwoordigers, maar ook journalisten, wetenschappers, burgers en belangengroepen, het verhaal van de politicus veel preciezer controleren. Zij zullen hun eigen verhaal plaatsen naast dat van de bestuurder.

De Rob lijkt te suggereren dat wanneer voldoende openheid is betracht over de achtergronden van het besluit, dat besluit ook door alle partijen begrepen of ondersteund zal worden. Hier past wat het kabinet betreft op zijn minst een nuancering. In de regel zijn politieke besluiten geen strikt rationele processen maar juist politieke afwegingen waarbij het altijd gaat om een afweging van belangen, wat impliceert dat niet alle belangen (in gelijke mate) kunnen worden gehonoreerd. Vooral is van belang dat alle verschillende beleidsopties openbaar worden gemaakt, en dat de overwegingen die ten grondslag liggen aan de uiteindelijke keuze worden gemotiveerd. Het kabinet is van mening dat de persoonlijke beleidsopvattingen niet tot de openbaarheid behoren.

Het kabinet wil daar naast stellen dat politieke processen al in een veel eerder stadium in openheid gevoerd kunnen worden, en dat past ook in de beweging die bij beleidsmakers op nationaal en lokaal niveau zichtbaar is. Door al in de eerste verkennende fase van beleidsvoorbereiding op een open manier te verkennen hoe de huidige situatie wordt beoordeeld en welke knelpunten vanuit verschillende invalshoeken worden ervaren. Ook hierdoor ontstaat beleid in openheid.

De Rob is van mening dat de Volksvertegenwoordigers er op systeemniveau op toe moeten zien dat bestuurders hun verplichtingen met betrekking tot openbaarheid naar het parlement en burgers nakomen. Aandacht voor de communicatieve procesgang en de openbaarheid voorafgaand, tijdens en bij de implementatie van beleid dient in de Kamer net zo 'vanzelfsprekend' te worden als voor de financiële en de juridische aspecten van beleid.

Het kabinet ziet zowel voor de regering als voor het parlement een rol bij het bewaken van de openbaarheid van beleidsprocessen. Over de vraag of en hoe de Kamer de openbaarheid van de procesgang van beleid gaat controleren, zal de Kamer zich zelf moeten bezinnen.

De Rob doet vier aanbevelingen:

1. De Raad adviseert dat actieve openbaarheid, veel meer dat nu het geval is, het algemene vertrekpunt moet zijn in het communicatiebeleid van de overheid.
Dit betreft zowel de communicatie naar burgers als de politieke communicatie, de informatieverstrekking van bestuurders aan volksvertegenwoordigers. De actieve openbaarheid van overheidsinformatie moet worden versterkt en de toegankelijkheid ervan moet worden verbeterd.
Dit advies neemt het kabinet zo veel mogelijk over. Zie hiervoor actiepunt 1: naar actieve openbaarheid. Er wordt een traject gestart om actieve openbaarheid in de ontwerpprincipes van de informatiesystemen van overheidsorganisaties in te kunnen brengen. Wanneer nieuwe systemen worden geïmplementeerd, maakt actieve openbaarheid daarvan deel uit. Op de korte termijn wordt voor specifieke informatiecategorieën bekeken hoe deze structureel, actief openbaar kunnen worden gemaakt. Daarbij is tevens aandacht voor meer open processen bij wetsontwerpen en beleidsvorming (actiepunten 1a, 6 en 7)

2. Om dit te kunnen realiseren beveelt de Raad aan om de regels over openbaarheid naar burgers aan te passen en een wet op overheidscommunicatie op te stellen die de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) moet vervangen.
De Wob fungeert wat het kabinet betreft als ijkpunt om te bepalen of informatie openbaar kan worden gemaakt, en biedt daarmee ook een waarborg wanneer mensen van mening zijn dat ze niet de informatie krijgen waarop zij recht menen te hebben. Het is onduidelijk welke inhoud en bereik een wet op de overheidscommunicatie zou kennen en ook is niet duidelijk in welk opzicht het bereik van de Wob niet voldoet. De vraag is dan welk probleem een nieuwe wet op de overheidscommunicatie nu precies oplost.

Daarbij is het traject om te komen tot een nieuwe wet intensief en zal het een lange doorlooptijd vergen. Tijd en energie die beter kan worden geïnvesteerd in het huidige traject van de Wob en de implementatie van het uitgangspunt "openbaar tenzij..." in overheidsorganisaties.

3. Overheidsinformatie moet ook online beter toegankelijk worden gemaakt. Het voldoen aan de nieuwe normen van openbaarheid begint met het verbeteren van de online ontsluiting van overheidsinformatie.
In het actieplan wordt ingegaan op het beter toegankelijk maken van online overheidsinformatie. Het gevaar bestaat dat door ondoordacht grote hoeveelheden overheidsinformatie de wereld in te sturen, de openbaarheid theoretisch misschien wel groter wordt, maar in de praktische uitvoering misschien juist leidt tot minder toegankelijkheid. Het ontsluiten van overheidsinformatie op een toegankelijke manier maakt deel uit van de meeste acties maar vooral in actie 1a, 14 en16.

4. Bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren moeten meer open en minder krampachtig leren omgaan met het verstrekken van overheidsinformatie.
Bestuurders zijn ten principale open over de afwegingen in een beleidsdossier.
Volksvertegenwoordigers zien er op systeemniveau op toe dat bestuurders hun verplichtingen met betrekking tot openbaarheid naar volksvertegenwoordigers én naar burgers nakomen. *Ambtenaren* maken in hun werk een systematische afweging of informatie openbaar is; zij dienen zich ervan bewust te zijn dat de informatie waarover zij beschikken en hun adviezen actief openbaar zullen zijn, tenzij een specifieke uitzonderingsgrond van kracht is.
De raad pleit hier om een politieke cultuurverandering. In de regel is cultuur (wellicht is het beter te spreken over handelingsperspectief en werkwijze) niet eenvoudig om te veranderen. Met de Rob wordt geconstateerd dat het binnen de sterk verticale systeemwereld van de overheidsorganisatie niet altijd eenvoudig is om aan te sluiten bij de leefwereld van mensen in een netwerk. De conclusie uit het traject om tot deze visie te komen is echter ook dat er veel beweging is naar een meer open overheid en nieuwe verbindingen met de samenleving. Door juist deze goede voorbeelden te omarmen, om te zorgen voor verspreiding van leerpunten en kennis hierover kan de verandering die is ingezet, verder worden gebracht. Het leer- en expertisepunt dat in het actieplan is opgenomen heeft als doel de cultuur van openheid aan te jagen. Ook zal vanaf het najaar 2013 een Stuurgroep worden ingericht waarin alle overheden vertegenwoordigd zijn die de voortgang van de ambities op voor openheid, en dus actieve openbaarheid gaat bewaken. Daarnaast zijn de ontwikkelingen op het gebied van openheid door de Tweede Kamer (actiepunt 4) een belangrijke beweging.